

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.769/3
VAN 13 JANUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 december 2008 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende de vaststelling van de bekkenbeheerplannen overeenkomstig artikel 48 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Luidens artikel 48, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna: het decreet) brengt de Vlaamse Regering het bekkenbestuur, de bekkenraad, de waterschappen die deel uitmaken van het bekken, alsook de betrokken provincies en gemeenten op de hoogte van het vastgestelde bekkenbeheersplan met inbegrip van de deelbekkenbeheersplannen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe, ter uitvoering van het voornoemde artikel 48, § 1, de in artikel 1 van het ontwerp vermelde bekkenbeheersplannen, met inbegrip van desbetreffende deelbekkenbeheersplannen, vast te stellen, en de in dit artikel 48, § 1, bedoelde organen en instellingen hiervan op de hoogte te brengen.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

2. Het ontwerpbesluit doet de vraag rijzen of de bepalingen van het bekkenbeheersplan en het deelbekkenbeheersplan van verordenende aard zijn en of dit besluit derhalve een reglementair besluit is in de zin van artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

2.1. Naar luid van artikel 42, § 1, eerste lid, van het decreet bepaalt het bekkenbeheersplan het integraal waterbeleid voor het desbetreffende bekken. Het is een beleidsplan dat tevens de voorgenomen acties, maatregelen, middelen en termijnen bepaalt om de doelstellingen ervan te bereiken. Het geeft nadere uitvoering aan de waterbeleidsnota en, in voorkomend geval, het toepasselijke stroomgebiedsbeheersplan⁽¹⁾.

In artikel 42, § 3, eerste volzin, van het decreet wordt bepaald dat het bekkenbestuur de onderdelen van het bekkenbeheersplan aanduidt die bindend zijn voor de diensten en agentschappen die afhangen van het Vlaamse Gewest, de besturen, alsook

⁽¹⁾ Zie een overeenkomstige bepaling in artikel 46, § 1, van het decreet, wat het deelbekkenbeheersplan betreft.

de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die in het Vlaamse Gewest belast zijn met taken van openbaar nut ⁽²⁾.

Het bekkenbeheersplan en de deelbekkenbeheersplannen worden nadien overeenkomstig artikel 48, § 1, van het decreet vastgesteld door de Vlaamse Regering en met toepassing van artikel 48, § 2, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en ter inzage gelegd bij de betrokken provincies en gemeenten, bij het bekkensecretariaat en bij de waterschappen die deel uitmaken van het bekken.

2.2. Reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zijn besluiten die een rechtsregel formuleren en dus een algemene draagwijdte hebben; ze voorzien in een onpersoonlijke, abstracte rechtstoestand die voor een onbepaald aantal gevallen geldt. Het gaat met andere woorden om besluiten waarin algemene regelen worden gesteld die toepasselijk zijn op alle (natuurlijke of rechts-)personen of op een hele categorie van die personen ⁽³⁾. Het criterium van de "algemeenheid", dat de besluiten kenmerkt waarbij de uitvoerende macht haar verordenende bevoegdheid uitoefent, is hetzelfde als dat waarnaar wordt verwezen in de wetgeving betreffende de bekendmaking van wetten en verordeningen ⁽⁴⁾.

De bindende bepalingen die door het bekkenbestuur, respectievelijk het waterschap worden aangeduid en door de Vlaamse Regering worden vastgesteld, beantwoorden niet aan die definities en criteria. Uit het geheel van de artikelen 42, 46 en 48 van het decreet blijkt immers dat de bevoegdheid van de Vlaamse Regering niet kan worden gelijkgesteld met een opdracht van verordenende bevoegdheid.

Zoals integendeel blijkt uit de artikelen 42, § 1, eerste lid, tweede volzin, en 46, § 1, eerste lid, tweede volzin, van het decreet is respectievelijk, het bekkenbeheersplan en het deelbekkenbeheersplan een beleidsplan dat de voorgenomen

⁽²⁾ Zie een overeenkomstige bepaling in artikel 46, § 3, van het decreet, wat het deelbekkenbeheersplan betreft.

⁽³⁾ Vgl. R.v.St., nr. 869, 8 mei 1951, Holemans.

⁽⁴⁾ Conclusie van Procureur-generaal Hayoit de Termicourt vóór Cass., 5 december 1957, *Pas.*, 1958, I, (357), 358; noot van J. De Meyer onder R.v.St, 20 mei 1949, *R.W.*, 1949-50, (318), 322.

acties, maatregelen, middelen en termijnen bepaalt om de doelstellingen ervan te bereiken. Die acties, maatregelen en middelen zijn overigens dermate algemeen en vaag geformuleerd, dat iedere direct-normatieve kracht eraan moet worden onttrokken.

Dat de artikelen 42, § 3, en 46, § 3, van het decreet het karakter van algemeenheid missen dat kenmerkend is voor reglementaire bepalingen, wordt bevestigd door het voorschrift van artikel 48, § 2, krachtens hetwelk het bij het besluit van de Vlaamse Regering vastgestelde bekkenbeheersplan met inbegrip van de deelbekkenbeheersplannen bij uittreksel wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en ter inzage ligt bij de betrokken provincies en gemeenten, bij het bekkensecretariaat en bij de waterschappen die deel uitmaken van het bekken.

2.3. De conclusie uit wat voorafgaat is dan ook dat het ontworpen besluit niet kan worden aangemerkt als een reglementair besluit in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De adviesaanvraag is derhalve om die reden niet ontvankelijk.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS